

A CHINA E A ORDEM INTERNACIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE TRANSIÇÃO DE PODER NO SÉCULO XXI

China and the International Order: a discussion on power transition in the 21st century

Angélica Saraiva Szucko¹

Introdução

Nos últimos anos, vem-se consolidando a tendência de redistribuição do poder no sistema internacional, com destaque para dois fenômenos identificados por Joseph Nye (2011): a difusão de poder, ou seja, a dispersão do poder de atores estatais para atores não estatais; e a transição de poder, isto é, o deslocamento do poder de um Estado para outros, o que pode ser simbolizado pela ascensão dos países emergentes. Ambos os fenômenos trazem importantes implicações para o futuro da ordem internacional em relação ao aparecimento tanto de novos temas quanto de novos atores que influenciam o funcionamento do sistema.

A rápida ascensão chinesa como uma grande potência representa um dos mais importantes desenvolvimentos no sistema internacional contemporâneo (KASTNER; SAUNDERS, 2012), e a principal questão que se coloca é se o país adotará uma posição *status quo* ou revisionista. Nesse sentido, a pergunta que norteia este artigo é: Qual estratégia chinesa de inserção na ordem internacional pode-se inferir a partir de suas ações de política externa? Por um lado, alguns estudiosos (CHEN; CHANG, 2013) entendem que a China está assumindo uma postura cooperativa e cada vez mais se engajando na ordem internacional existente, por exemplo, mediante o aumento da participação em instituições internacionais; por outro lado, alguns autores (ZHAO, 2013; YAHUDA, 2012) apontam que a diplomacia chinesa vem assumindo uma posição mais assertiva e agressiva nos últimos anos.

A emergência da China como um ator relevante no cenário internacional, principalmente devido a suas altas taxas de crescimento econômico nas últimas décadas, evidencia a importância de analisar quais as principais estratégias de política externa adotadas por esse país. Com o intuito de compreender os atuais temas e tendências da política externa chinesa no contexto de transição e de difusão de poder no século XXI, este trabalho se subdividirá em três partes. Primeiramente, procurar-se-á entender as principais

¹ Mestranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília na área de Política Internacional e Comparada, ingresso em 2015/01. Bolsista de mestrado pela CAPES. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. (angelicaszucko@gmail.com)

características da política externa da China e suas recentes transformações. Em segundo lugar, serão analisados alguns pontos da relação sino-americana nos últimos anos, de modo a demonstrar que a mesma caracteriza-se tanto pela cooperação quanto pela competição. Posteriormente, serão enumerados os atuais desafios chineses para os próximos anos que devem guiar seus posicionamentos de política externa.

A metodologia utilizada neste trabalho aproxima-se de um estudo de caso sobre a inserção da China na ordem internacional no século XXI e procura fazer um balanço das análises sobre este tema, tendo por base trabalhos mais aprofundados já publicados e notícias recentes sobre as ações de política externa chinesa nas últimas décadas. Desta forma, pretende-se demonstrar que, embora assuma posições mais assertivas, a China não atua como um país revisionista e procura inserir-se de maneira atuante na ordem internacional existente. De acordo com a teoria sobre transição de poder (KASTNER; SAUNDERS, 2012), as potências emergentes relativamente satisfeitas com a ordem internacional estabelecida são menos propensas a provocar instabilidades do que as potências emergentes insatisfeitas, as quais tendem a desafiar a ordem existente.

A Política Externa Chinesa

Ao analisar as características da política externa chinesa, é importante entender que as questões de centralidade e de autonomia do poder estatal são primordiais e que a defesa de sua soberania e de sua integridade territorial são interesses vitais para o Estado, principalmente devido à amarga lembrança histórica dos períodos nos quais foi dominado por outros países, em especial o Japão. Ademais, é preciso ressaltar, conforme aponta grande parte dos autores (LIQUN, 2011; ROBINSON; SHAMBAUGH, 1998), que o principal objetivo da política externa chinesa é a promoção do desenvolvimento interno do país, de modo a reduzir as desigualdades existentes mediante o acelerado crescimento econômico. Nesse sentido, o Estado, representado pelo líder do Partido Comunista Chinês, é o grande condutor da política externa, a qual preza sistematicamente pela defesa dos interesses nacionais.

Outras características relevantes da atual política externa chinesa são o pragmatismo e a assertividade. Por um lado, há uma percepção de que a China está mais assertiva, principalmente desde a crise financeira de 2008, e tem assumido posições mais firmes e duras em defesa de seus interesses. Michael Yahuda (2012) entende que o empoderamento econômico-militar da China e a obscuridade do seu processo político de decisão aumentam a desconfiança e a sensação de insegurança dos países vizinhos e demonstram uma crescente assertividade. As disputas territoriais com os países vizinhos no Mar do Sul e do Leste da China, bem como as retaliações aos líderes ocidentais que se encontraram com o Dalai Lama, são exemplos da maior agressividade chinesa. Há três fatores para essa mudança de postura chinesa e para o abandono da diplomacia *low-profile*, conforme aponta Suicheng Zhao (2013) : 1) o aumento da confiança do próprio país, suportado pelo crescimento econômico e pelo incremento de poder no sistema internacional; 2) a ampla frustração frente às posições anti-China no cenário internacional, o que fortalece os nacionalismos internos; e 3) a incerteza e o receio em relação a uma possível desaceleração no crescimento econômico do país, a qual poderia multiplicar as tensões políticas e sociais dentro do território chinês.

Por outro lado, existe um grupo de acadêmicos que critica essa percepção de que a China esteja mais assertiva do que antes e defende que não houve grandes mudanças na condução da política externa chinesa nos últimos anos. Para Jerden Bjorn (2014), ser mais assertivo significa utilizar meios diferentes dos anteriormente utilizados e, se for o caso, inclusive mais violentos, para resolver as questões de política externa. Em outras palavras, consiste em mudar a diretriz da política externa ou ser mais rígido na aplicação da política existente. Bjorn utiliza-se da análise comparada de casos para comprovar sua hipótese de que as mudanças na política externa chinesa foram mínimas e não simbolizam uma postura de maior assertividade em relação às posições anteriores. Entre os casos, o autor destaca, por exemplo, o incidente nas ilhas Senkaku/Diaoyu, em setembro de 2010, e afirma que a reação chinesa foi similar a casos antecedentes, como em 2004, e embora tenha sido, sim, assertiva, não foi mais do que antes. De acordo com o autor, essa narrativa de aumento da assertividade e da agressividade chinesas nos últimos anos serve para corroborar a necessidade da presença norte-americana como garantidora da estabilidade na região asiática.

No que se refere à interação da China com o sistema internacional, as posições assumidas pelo país variam de acordo com a temática e o momento histórico. David Shambaugh (1998) elaborou uma escala sobre a relação da China com o sistema internacional, onde um dos extremos é o xenofobismo, a ideia de que o país deve isolar-se, e o outro é o globalismo, a percepção de que o país deve inserir-se na lógica do sistema. Em geral, observa-se que a China defende a democratização do cenário internacional por meio da adoção de mecanismos multilaterais e da maior inserção dos países emergentes nas decisões internacionais. Nos últimos anos houve uma relativa mudança na identidade chinesa de *outsider* para *insider* (LIQUN, 2010), especialmente com sua entrada nas organizações internacionais, como ocorreu em 2001, na OMC, e com a crescente participação em fóruns multilaterais. Nesse sentido, a China, à semelhança dos países emergentes, procura inserir-se no sistema internacional adotando as regras existentes, mas também participando ativamente da construção das normas internacionais, de modo a não ser apenas um tomador de regras (*norm taker*), e sim um formulador de regras (*norm shaper*), em um processo de socialização em duas vias (XIAOYU, 2012).

Com estas características, é possível observar que, nos últimos governos, a saber, o de Hu Jintao e o de Xi Jinping, a China está deixando de lado a postura *low-profile* de Deng Xiaoping e assumindo um papel mais proativo no sistema internacional. No entanto, o discurso chinês ressalta a dualidade de sua identidade tanto como potência emergente quanto como país em desenvolvimento e defende que a China deve assumir apenas responsabilidades com as quais tenha capacidade de lidar. A China ainda reluta em assumir uma posição de liderança, pois sabe que os custos são muito altos. Para Ikenberry (2008), o crescimento chinês não significa necessariamente que o país suplantará o papel de liderança dos Estados Unidos no sistema internacional. Para o autor, a ordem internacional liberal manter-se-á dominante na medida em que for capaz de integrar e acomodar uma China cada vez mais poderosa em seu quadro de regras e de instituições.

Tendo apresentado as principais características da política externa chinesa, podemos agora ressaltar as recentes transformações nos objetivos da mesma, especialmente a partir do governo Xi Jinping. Wang Yizhou (2014), no texto *China's New Foreign Policy: transformations and challenges reflected in changing*

discourse, aponta oito importantes mudanças na política externa chinesa no último governo. A primeira dessas mudanças é a ideia, elaborada pelo próprio presidente, de “sonho chinês”, isto é, de que a China deve ser grande e aumentar suas riquezas, principalmente por meio do crescimento econômico e do progresso tecnológico, de modo a construir seu projeto de grande nação. O segundo ponto prescreve que a China deve tornar-se uma potência marítima e realizar grandes investimentos na área militar, como já o faz nos últimos anos, com o intuito de defender seus interesses estratégicos nas disputas territoriais no Mar do Sul da China e na questão das ilhas Senkaku/Diaoyu.

A terceira mudança refere-se à consideração do relacionamento bilateral com os Estados Unidos como o mais importante para a China e à adoção de uma postura de cooperação e de não confrontação conforme explicitado por Xi Jinping no encontro com Obama em junho de 2013: “*no conflict, no confrontation, mutual respect, win-win collaboration*”². A ideia principal é levar adiante o conceito de “*new type of great power relations*”³ entre China e Estados Unidos. A quarta alteração diz respeito à ênfase em um relacionamento mais amigável e pacífico com os países vizinhos, de modo a inspirar confiança e propiciar a cooperação; no entanto, isso não significa que a China abrirá mão de ser assertiva em defesa de seus interesses nacionais na região.

O quinto ponto ressalta a importância dos investimentos na Ásia Central por meio das chamadas *Silk Roads*, que buscam integrar a região tanto pela infraestrutura quanto pela cooperação econômica. A sexta mudança trata do aumento das relações com a África, com projetos para garantir a paz e a estabilidade no continente, bem como com grandes investimentos em petróleo e infraestrutura. A atuação da China no continente africano é questionada, muitas vezes, pelos países ocidentais como uma nova forma de imperialismo; contudo, o discurso chinês pauta-se na ideia de cooperação Sul-Sul, e, nesse sentido, a China é pragmática nas relações com seus parceiros comerciais de forma a atender os seus objetivos primordiais.

A sétima alteração refere-se à maior integração da China com o sistema internacional. É interessante observar que as atuais lideranças chinesas fazem parte da primeira geração que não vivenciou a Revolução Cultural de 1949 e que, talvez por esse motivo, possuem uma visão um pouco mais globalista do que a de seus antecessores. Esses líderes do Partido Comunista Chinês entendem que a China só pode crescer e avançar junto com os demais países e inserida na lógica do sistema internacional, o que não implica, necessariamente, em uma transição democrática. À semelhança de Deng Xiaoping que abriu a economia chinesa para o mundo no final da década de 1970, os atuais líderes compreendem que não há como a China progredir em seu projeto de desenvolvimento isolando-se do mundo. Desta forma, cada vez mais serão observadas atitudes tanto dos líderes de Estado quanto das empresas chinesas no sentido de integrarem-se ao sistema e assumirem maiores responsabilidades perante a comunidade internacional. De acordo com Yizhou (2014), a China tornar-se-á mais ativa e construtiva em participar e em lidar com os assuntos centrais nos planos regional e internacional. É claro que este é um processo que demandará tempo, mas aparentemente a China vem fazendo um esforço para adaptar-se às dinâmicas da atual ordem internacional. Por enquanto, no que se refere às responsabilidades globais, a China assume uma postura

² “Sem conflito, sem confrontação, respeito mútuo, colaboração ganha-ganha” (Tradução nossa)

³ “Novo tipo de relações entre as grandes potências” (Tradução nossa)

seletiva guiada pelos espectros definidos na escala de Shambaugh (1998). De um lado, em relação aos temas de saúde global, por exemplo, atua de modo globalista, mesmo porque esses problemas ultrapassam fronteiras e são quase impossíveis de serem trabalhados isoladamente, como foi o caso da epidemia de SARS. Do outro lado, na temática ambiental, a China adota um discurso conservador e posiciona-se como um país em desenvolvimento defendendo a ideia de responsabilidades comuns, porém compartilhadas.

Por fim, a oitava mudança apontada diz respeito ao estilo de liderança do presidente Xi Jinping, que concilia um pragmatismo flexível com uma abordagem fundada na lógica da “cenoura e do porrete” (*carrot and stick approach*); em outras palavras, uma combinação de gentileza e de firmeza. Para Yizhou (2014), essa nova liderança chinesa possui consciência e aspirações globais, mas terá de enfrentar diversos desafios internos e externos para manter-se como grande potência no sistema internacional. Apesar da grande capacidade de influência nos rumos econômicos da ordem mundial, a condição de regime autoritário debilita o peso político da China no âmbito internacional, dada sua incapacidade de tornar-se uma referência política em sua região (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2008).

As Relações Sino-Americanas e a Transição de Poder

Nem amigos, nem inimigos: em geral, essa tem sido a forma de definir as relações entre Estados Unidos e China nos últimos anos. O relacionamento sino-norte-americano é caracterizado tanto pela interdependência quanto pela rivalidade. Nesse sentido, as interações EUA-China são complexas e multifacetadas, ou seja, a depender da temática, os países podem atuar ora como parceiros ora como concorrentes. Nesta seção, serão apontadas algumas características do relacionamento entre os países nas áreas econômico-comercial, político-estratégica e socioambiental e impactos nos planos regional e global. De acordo com a declaração de John Kerry, Secretário de Estado dos EUA, antes de viajar à China no final de 2014, “a relação entre a China e os Estados Unidos é a mais importante no mundo atual” e “os vínculos entre as duas maiores potências do mundo definirão o século 21” (CORREIO BRAZILIENSE, 2014).

O rápido crescimento econômico chinês nas últimas décadas possibilitou a elevação do país ao status de grande potência, bem como uma projeção global aliada a uma inserção mais ativa no sistema internacional. O temor de que a China pudesse rivalizar com a hegemonia norte-americana do pós-Guerra Fria e estabelecer uma nova ordem mundial sob seu comando se estendeu nas áreas acadêmicas e políticas de diversos países, especialmente nos EUA. No entanto, essas percepções revelaram-se exageradas e equivocadas, visto que a China, até o momento, não tem nem capacidades, nem intenção de suplantiar os Estados Unidos (SUTTER, 2003). Os líderes chineses assumiram uma posição de não confrontação direta com o *hegemon*, por meio do discurso de ascensão pacífica, e de acomodação e manutenção do *status quo* com o intuito de alcançar o objetivo do desenvolvimento nacional.

Barry Buzan (2013), ao traçar um paralelo e comparar as semelhanças e divergências entre as ascensões norte-americana e chinesa, no artigo *China and US: Comparable Cases of Peaceful Rise?*, procurou demonstrar que a emergência de um novo *hegemon* não passa, necessariamente, por uma guerra com a potência hegemônica em decadência. Entretanto, isto não significa que o país emergente não possa adotar

posturas mais assertivas no cenário internacional e projetar poder para além do seu território. O autor é cauteloso com a emergência da China e entende que o país terá que enfrentar muito mais desafios para ascender do que os Estados Unidos tiveram no final do século XIX. Atualmente, a opção chinesa consiste em investir nos setores econômico e militar e evitar uma possível liderança no cenário internacional enquanto não tenha capacidades para tanto.

John Mearsheimer (2010), em contrapartida, entende que não há como a China ascender pacificamente. De acordo com a *Great Power Theory* do autor, os países buscam, primeiramente, o status de *hegemon* regional, pois é quase impossível sê-lo globalmente, e, posteriormente, procuram evitar a emergência de outros *hegemons* regionais. Nesse sentido, a China deve tentar consolidar-se como um líder na Ásia-Pacífico e, conseqüentemente, os Estados Unidos reagiriam por não tolerarem concorrência na região. A pivotagem norte-americana no continente asiático, por exemplo, funciona como um mecanismo de balanceamento de poder na região; todavia, em outras áreas, os países podem atuar como parceiros. De fato, dado o peso político-econômico da China no sistema internacional, o país, juntamente com os Estados Unidos, tem um papel relevante tanto na resolução de problemas e na manutenção da estabilidade asiática, quanto em temáticas de alcance global, como o meio ambiente e o regime internacional financeiro.

Desde a crise de 2008, muitos estudiosos apontam que a China vem assumindo uma posição mais assertiva no cenário internacional e em suas relações com os Estados Unidos, ocupando, em certa medida, os vácuos de poder deixado por este e aumentando as tensões entre as duas potências. Em 2009, por exemplo, na cúpula de Copenhague, a China rejeitou a proposta norte-americana nas negociações climáticas. Em 2010, resistiu às pressões de Washington para condenação do ataque realizado pela Coreia do Norte. Em 2011, recusou-se a aderir ao embargo às importações de petróleo iraniano. Não obstante, esses constantes atritos entre EUA e China em algumas áreas não impedem a cooperação em outras, como o combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa ou, ainda, os esforços para minimizar os impactos da crise financeira (DINGLI, 2012). Desta forma, é possível observar um relacionamento permeado, ao mesmo tempo, pelas lógicas da cooperação e do conflito em diferentes áreas.

No âmbito econômico-comercial, destacam-se, por um lado, os fortes laços bilaterais existentes e a ampla interdependência econômica, visto que hoje a China é o maior credor dos EUA com quase 1 trilhão de dólares em títulos do tesouro americano (ZHAO, 2014) e que este foi o principal investidor naquele país durante sua abertura econômica e atualmente é seu principal parceiro comercial; por outro lado, observa-se a velada disputa pela construção de uma ampla área de livre comércio na região da Ásia-Pacífico. Enquanto, os Estados Unidos defendem a *Trans-Pacific Partnership* (TPP), proposta que inclui doze países da região excluindo a China, o governo chinês reforça o diálogo comercial com a ASEAN e propõe um novo acordo, denominado *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), sem a presença dos Estados Unidos. Ademais, no que se refere às relações bilaterais, o foco principal dos Estados Unidos está no acesso a mercados e na proteção da propriedade intelectual, e as preocupações chinesas concentram-se na avaliação de investimentos e nas restrições norte-americanas a exportação de tecnologia para China (LIEBERTHAL, 2013).

Do ponto de vista político-estratégico, a forte presença de ambos os países na região asiática resulta em constantes atritos. A pivotagem norte-americana na Ásia e o apoio a países com disputas territoriais com a China, como os casos do Japão com as ilhas Senkaku/Diayou ou do Vietnã e das Filipinas com as ilhotas do Mar do Sul da China, eleva as tensões. Enquanto os Estados Unidos temem a crescente assertividade chinesa, os chineses suspeitam que os norte-americanos estejam aliando-se aos seus vizinhos asiáticos em uma estratégia política de contenção à China. De acordo com Zach Przystup (2014), ambos os países estão presos em uma competição pela liderança da Ásia-Pacífico, e a estratégia chinesa, no momento, consiste em pressionar os EUA para testar seu comprometimento com os aliados da região. Para Amitav Acharya (2003), o poder na Ásia não pertence a nenhuma grande potência, mas a um grupo de pequenos países, a ASEAN, que assumem uma postura de *soft-balancing*, isto é, a busca de um equilíbrio de poder na região por meios não militares, com o objetivo de evitar qualquer domínio hegemônico, seja norte-americano, chinês ou japonês. Ademais, a latente questão de Taiwan ainda é motivo de desentendimentos entre os países: enquanto a China afirma que Taiwan é um dos seus interesses vitais, reforça as pretensões de integridade territorial e não renuncia a possibilidade de recorrer ao uso da força para recuperar a área, os EUA apoiam Taiwan, mesmo que de forma discreta, com a venda de armamentos (STEINBERG; O'HANLON, 2014).

Na área socioambiental, o estabelecimento de um compromisso entre Estados Unidos e China na redução das emissões de gases poluentes e no esforço de prosseguir com as negociações para a conclusão de um acordo global sobre mudanças climáticas demonstra a importância da cooperação entre os dois países na decisão e no encaminhamento de soluções de temas da agenda internacional. Para Hutzler (2014), embora o acordo em si seja benéfico para questão climática, pode não significar um avanço em termos de governança global, pois, ao invés de engajar a China construtivamente em um ambiente multi ou plurilateral de negociações, opta-se pela via bilateral, reforçando a ideia de que as duas grandes potências podem unilateralmente definir a agenda global, excluindo o restante da comunidade internacional.

É interessante notar que, nos últimos anos, há um crescente empenho sino-norte-americano na intensificação do diálogo entre os países. Em 2012, ainda como secretária de Estado, Hillary Clinton declarou:

A China e os EUA não podem sozinhos resolver todos os problemas do mundo. Mas sem a China e os EUA, duvido que quaisquer de nossos problemas globais possa ser resolvido (...). Não há contradição intrínseca entre apoiar uma China em ascensão e promover os interesses dos EUA. Uma China próspera faz bem para os Estados Unidos, e a prosperidade dos Estados Unidos faz bem para a China (apud ZHAO, 2014).

Em junho de 2013, foi realizado, na Califórnia, o primeiro encontro entre os presidentes Xi Jinping e Barack Obama, no qual se definiu um novo conceito, um “novo tipo de relação entre as grandes potências”, para guiar o complexo relacionamento entre os dois países (ZONGYOU, 2014). A ideia consiste em aumentar o compromisso e a confiança entre ambos mediante a criação de novos canais de comunicação. De acordo com Suicheng Zhao (2014), a construção de um novo tipo de relações entre as grandes potências inclui três características essenciais: 1) a ausência de conflito ou confronto; 2) o respeito mútuo; e 3) a cooperação

para que todos saiam ganhando. Essa estratégia procura liberar os dois países da denominada “armadilha de Tucídides”, em que a potência estabelecida e a potência emergente colidem inexoravelmente.

Ademais, é necessário que ambos os países se dediquem na elaboração de políticas no sentido de encaminhar os acordos nas áreas onde é possível cooperar. Em outras áreas, Estados Unidos e China continuarão a se deparar com antigas tensões, como as questões de direitos humanos e democracia, a venda de armas para Taipei, as disputas marítimas nos Mares do Sul e do Leste da China, entre outras. De fato, observa-se um adensamento das relações sino-norte-americanas nos últimos anos; não obstante, muitos obstáculos precisam ser superados para que sejam implementados os compromissos assumidos e que se construa um “novo tipo de relação entre as grandes potências”, que não estejam relacionadas apenas à lógica de conflito. Segundo Jia Quinnguo (2014), por mais difícil que seja, Estados Unidos e China não têm outra escolha a não ser trabalhar conjuntamente para evitar o confronto e desenvolver a cooperação. Isso não é apenas algo desejável: é algo que definirá o século XXI.

Os Desafios da China

Tendo em vista a importância da China na configuração do sistema internacional contemporâneo, é interessante enumerar alguns dos desafios do país nos próximos anos que podem definir os rumos na condução de sua política externa. Atualmente, o próprio governo chinês identifica como seus principais objetivos o combate à corrupção e à poluição; no entanto, além desses, é possível levantar outros fatores que permeiam a elaboração da política chinesa, como a manutenção do crescimento econômico, as tensões político-sociais internas, o relacionamento com os países vizinhos e também com os Estados Unidos e a questão energética e climática.

Um dos principais questionamentos do governo chinês refere-se a como lidar com a corrupção e, por conseguinte, como manter a legitimidade do partido único diante das crescentes pressões sociais e políticas tanto internas quanto externas. Até o momento, a resposta consiste nos expurgos e em julgamentos exemplares dos políticos corruptos, bem como o estabelecimento da tecnocracia e da meritocracia, em vez de critérios ideológicos, na distribuição dos cargos dentro do partido. Por meio dessas ações, o Partido Comunista Chinês pretende solidificar-se e reinventar-se de dentro para fora e ampliar, em alguma medida, a representação dos seus quadros internos de modo a manter-se no poder e a legitimar a sua atuação como partido único.

O segundo maior desafio apontado pelas lideranças chinesas é a necessidade de reduzir os níveis de poluição, o que passa pela questão de diversificação energética com o investimento em tecnologias limpas. Ademais, em alguma medida, relaciona-se também à temática da mudança climática, na qual, apesar de ser reticente e de ter uma postura conservadora, a China tem reconhecido a importância de serem estabelecidos compromissos globais.

Outro ponto importante na elaboração das políticas chinesas para os próximos anos se relaciona com a manutenção do desenvolvimento em um ritmo acelerado com forma de prover condições básicas para sua população e evitar possíveis turbulências internas. Embora o país ainda cresça a taxas elevadas, observa-

se um relativo decréscimo percentual nos últimos anos. A China vem investindo cada vez mais na criação e na produção de novas tecnologias e em produtos de maior valor agregado de maneira a sustentar o alto ritmo de crescimento econômico.

Outras questões a serem consideradas dizem respeito a como a China lidará tanto com os conflitos internos étnico-religiosos, democráticos e as questões separatistas, a exemplo do Tibet e de Hong Kong, quanto com os atritos e com disputas com os países vizinhos, como nos casos das ilhas do Mar do Sul e do Leste da China. O governo de Xi Jinping tem adotado posturas firmes e assertivas em relação a estes temas em conformidade com os princípios de soberania e territorialidade da política externa chinesa. Os desdobramentos dessas hostilidades devem ser observados e analisados nos próximos anos.

Sobre o relacionamento com os Estados Unidos, os principais entraves devem-se à forte presença norte-americana na Ásia, como país garantidor da ordem e segurança regional, e a proposta do acordo comercial do TPP. Conforme já mencionado anteriormente, a parceria com os Estados Unidos é considerada fundamental para o governo chinês, e há um esforço em construir um novo tipo de relação entre as grandes potências para além da confrontação e com vistas à cooperação. Desta forma, a China tende a integrar-se cada vez mais ao sistema internacional como uma potência *status quo*, ainda que procure reformar a ordem mundial a partir de dentro, em vez de portar-se como um Estado revisionista.

Todos estes pontos conduzirão a estratégia chinesa de política externa chinesa nos próximos anos, e, por este motivo, é importante compreendê-los de modo a vislumbrar quais serão as futuras posições da China. Em síntese, há uma percepção de grande parte dos estudiosos de que a China não assumirá uma posição revisionista de mudança do sistema, mas sim de manutenção do *status quo*, a qual sua estratégia de inserção internacional tem privilegiado até o momento. Embora o governo chinês tenha um discurso em favor de maiores voz e participação no cenário internacional, é muito difícil que, no curto e no médio prazos, venha a transformar radicalmente a ordem internacional estabelecida. Isso porque, não obstante suas capacidades econômicas sejam grandes e seu poder militar seja crescente, a China ainda possui capacidades limitadas em relação ao poder brando (*soft power*) e não deseja assumir uma posição de potência hegemônica num futuro próximo (SUTTER, 2003).

Conclusão

Com base no crescente poder econômico e militar chinês e na expansão do seu intercâmbio diplomático e político com o exterior, o poder global e a importância de uma China acomodada [no sistema internacional] irá continuar a crescer nos assuntos mundiais. (SUTTER, 2003, p.88, tradução nossa)⁴

A redistribuição do poder no sistema internacional é um tema amplamente trabalhado na literatura de Relações Internacionais, e os mais recentes questionamentos relacionam-se à posição hegemônica dos Estados Unidos como líder da ordem mundial liberal e o surgimento de novos atores e temas. Diversos autores procuraram definir as polaridades do sistema internacional pós-Guerra Fria, a exemplo de Richard Haass e Fareed Zakaria, conforme Eduardo Viola, Matías Franchini e Thais Lemos Ribeiro (2008) descrevem

⁴ “Based on rising Chinese economic and military power and expanding Chinese diplomatic and political interchange abroad, the overall power and importance of an accommodating China will continue to grow in world affairs”.

no livro *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*

Para Haass, o sistema internacional é “não polar”, o que remete à ideia de transição e de difusão de poder de Joseph Nye. De acordo com essa abordagem, há uma dispersão de poder entre diversos centros partilhados não apenas por atores estatais, mas também por corporações, por organizações internacionais e regionais e por organizações não governamentais. Embora os Estados Unidos permaneçam com a maior agregação de poder, observa-se um ligeiro declínio de sua posição mundial em diferentes áreas. Zakaria, em contrapartida, entende que o cenário internacional é uni-multipolar, sendo os Estados Unidos a única superpotência, mas com outras unidades, como a União Europeia, a China, a Índia e o Japão, exercendo o papel de potências. Enquanto Haass entende que o crescimento dessas potências simboliza o declínio, em certa medida, dos Estados Unidos, Zakaria afirma que os EUA mantêm sua posição singular hegemônica na ordem internacional e que a emergência de outras potências simbolizaria simplesmente a ascensão do resto.

Segundo Ikenberry (2008), existem diferentes tipos de transição de poder. Alguns Estados tiveram um grande crescimento econômico e geopolítico e, ainda assim, se acomodaram à ordem existente; outros, ao ascenderem, procuraram mudá-la. Algumas transições de poder levaram ao esfacelamento da antiga ordem e ao estabelecimento de uma nova hierarquia internacional, enquanto outras podem conduzir apenas a ajustes limitados nos sistemas global e regional. Diante desses cenários de emergência de novas potências, em especial a da China, Ikenberry questiona-se sobre a possibilidade de uma mudança da atual ordem internacional. De acordo com o autor, esse risco não existe devido a dois argumentos. Em primeiro lugar, as potências emergentes não têm a intenção de contestar as bases do sistema, mas sim de ganhar autoridade e liderança dentro dele, o que acaba por fortalecer a ordem existente embora possam existir mudanças hierárquicas dentro da mesma; e, em segundo lugar, não existe ainda uma lógica de organização mundial alternativa ao atual sistema liberal, e mesmo a China tende a integrar-se cada vez mais ao sistema existente devido à crescente interdependência econômica (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2008).

John Ikenberry (2008) destaca ainda três características da atual ordem internacional liberal que têm sido essenciais para seu sucesso e sua longevidade. Primeiramente, ao contrário dos sistemas imperiais do passado, a ordem ocidental é construída com base em regras e em normas de não discriminação e de abertura do mercado, o que cria condições para que os Estados emergentes avancem em sua expansão econômica e em seus objetivos políticos. Posteriormente, a atual ordem internacional é caracterizada por uma liderança baseada em coalizão de potências, geralmente as democracias ocidentais, ao redor dos Estados Unidos; diferentemente das ordens anteriores, dominadas por um só Estado. E finalmente, a ordem ocidental do pós-Segunda Guerra Mundial é constituída por um sistema amplo e denso de regras e de instituições que moldam e que restringem os comportamentos estatais.

Considerando estas teorias sobre transição de poder, pode-se concluir que a emergência chinesa no século XXI enquadra-se no contexto de deslocamento do poder dos Estados Unidos para outros Estados no sistema internacional; no entanto, não significa que o país adote uma postura revisionista e proponha-se a substituir a ordem mundial existente. Conforme afirma Ikenberry (2008), a ascensão da China não

engendrou uma transição hegemônica. A transição de poder entre Estados Unidos e China tende a ser bem diferente, pois o governo chinês não enfrenta apenas os EUA, mas sim um sistema de base primordialmente ocidental e fundamentado em regras e em instituições que moldam o comportamento dos atores.

Nesse sentido, a China tem adotado uma postura *status quo*, consolidando sua presença na estrutura do sistema internacional sem contestar suas bases de funcionamento. A relação com os Estados Unidos tem-se pautado tanto pela cooperação como pelo conflito a depender dos interesses dos países em diferentes áreas; no entanto, há um esforço cada vez maior para estabelecer um novo tipo de relação entre estas potências, o que definirá os rumos da ordem internacional nos próximos anos. Ao invés de assumir uma atitude revisionista, a China tem procurado, juntamente com as potências emergentes, participar da formulação das regras na atual ordem internacional existente. As ações de política externa chinesa demonstram que, não obstante suas posições progressivamente mais assertivas, o país tem privilegiado uma estratégia de manutenção da ordem internacional, buscando beneficiar-se de sua inserção mais proativa nesse sistema.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. Will Asia's Past Be Its Future?. **International Security**, vol. 28, n. 3, Winter 2003/2004, pp. 149-164.
- BJORN, Jerden. The Assertive China Narrative: Why its is wrong and How so many still bought into it. **The Chinese Journal of International Politics**, pp. 47-88, 2014.
- BUZAN, Barry; COX, Michael. China and US: Comparable Cases of "Peaceful Rise"?. **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 6, pp. 109-132. 2013.
- CHENG, Zhimin; CHANG, Lulu. The Power Strategy of Chinese Foreign Policy: Bringing Theoretical and Comparative Studies Together. **NFG Working Paper** n.3, 2013.
- CORREIO BRAZILIENSE. EUA dizem que sua relação com a China é a mais importante do mundo. Brasília, 04 nov. 2014. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2014/11/04/interna_mundo,455960/eua-dizem-que-sua-relacao-com-a-china-e-a-mais-importante-do-mundo.shtml>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- DINGLI, Shen. Reequilibrar as relações entre China e Estados Unidos. **Le Monde Diplomatique** – Brasil, 04 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1173>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- HUTZLER, Kyle. Were Last Week's US-China Breakthroughs a Step Back?. **The World Post**, 18 nov. 2014. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/kyle-hutzler/were-last-weeks-uschina-b_b_6169000.html>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- IKENBERRY, John. The rise of China and the Future of the West. **Foreign Affairs**, January/February, 2008. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- IKENBERRY, John. The future of the liberal world order: internationalism after America. **Foreign Affairs**, 90.3, May-June, 2011. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.

- KASTNER, Scott L.; SAUNDERS, Phillip C. Is China a Status Quo or Revisionist State? Leadership Travel as an Empirical indicator of Foreign Policy Priorities. **International Studies Quarterly**, 56, pp. 163-177, 2012.
- LIBERTHAL, Kenneth G. US-China Relations: The Obama-Xi California Summit. **Brookings**, 3 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/03-us-china-relations-obama-xi-california-summit-lieberthal>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- LIQUN, Zhu. China's Foreign Policy Debates. **Chailot papers**, September: European Union, Institute for Security Studies, 2010
- MEARSHEIMER, John J. The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. **The Chinese Journal of International Politics**, Vol. 3, pp. 381-396, 2010.
- NYE, Joseph. **The Future of Power**. Public Affairs: New York, 2011.
- PEI, Minxin. How China and America See Each Other: And Why They Are on a Collision Course. **Foreign Affairs**, Mar/Apr 2014. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/140755/minxin-pei/how-china-and-america-see-each-other>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- PRZYSTUP, Zach. China-US Relations: The return of Mao's Noose. **The Diplomat**, 26 nov. 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/11/china-us-relations-the-return-of-maos-noose/>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- QINNGUO, Jia. China-US Relations: Greater Promises Demands Greater Efforts. **China-US Focus**, 22 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-us-relations-greater-promise-demands-greater-efforts/>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- SHAMBAUGH, David. Introduction. In: ROBINSON, Thomas; SHAMBAUGH, David (ed.). **Chinese Foreign Policy: Theory and Practice**. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- STEINBERG, James; O'HANLON, Michael. Keep Hope Alive : How to Prevent U.S.-Chinese Relations From Blowing Up. **Foreign Affairs**, Jul/Aug 2014. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141476/james-b-steinberg-and-michael-ohanlon/keep-hope-alive>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- SUTTER, Robert. Why does China Matter?. **The Washington Quarterly**, 27(1). Pp. 75-89, Winter 2003-2004.
- XIAOYU, Pu. Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, vol. 5, pp. 341-367, 2012.
- ZHAO, Suicheng. Chinese Foreign policy as a Rising Power to find its rightful place. **Perceptions**, Spring, vol. XVIII, 2013.
- ZHAO, Suicheng. Construindo um novo modelo de relações entre grandes potências e a concorrência entre China e EUA na Ásia-Pacífico. **Revista de Política Externa**. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/2601/construindo-um-novo-modelo-de-relacoes-entre-grandes-potencias-e-concorrenca-entre-china-e-eua-na-asia-pacifico/>>. Acesso em: 15 de jun. 2015.
- ZONGYOU, Wei. A New Model for China-US Relations?. **The Diplomat**, 10 nov. 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/11/a-new-model-for-china-us-relations/>>. Acesso em: 11 de jun. 2015.
- YAHUDA, Michael. China's Recent Relations with Maritime Neighbours. **The International Spectator**, vol. 47, n.2, pp. 30-44, June 2012.
- YIZHOU, Wang. China's New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse. **The Asan Forum**, March, 21, 2014.

*Recebido em 25 de setembro de 2015.
Aprovado em 26 de outubro de 2015.*

RESUMO

A ascensão da China representa um dos fenômenos mais importantes para reconfiguração da ordem internacional no século XXI. Desta forma, este artigo pretende analisar as principais estratégias de política externa chinesa e sua relação com os Estados Unidos dentro do contexto atual de difusão e de transição de poder.

Palavras-chave: China; transição de poder; política externa chinesa;

ABSTRACT

The rise of China is one of the most important phenomena for the reconfiguration of international order in the twenty-first century. Thus, this article analyzes the main strategies of China's foreign policy and its relationship with the United States in the current context of power diffusion and transition.

Keywords: China; power transition; Chinese foreign policy;